

**Juzgado de lo Contencioso-
Administrativo nº 07 de Madrid**

C/ Gran Vía, 19 - 28013

45029710

NIG: 28.079.00.3-2013/0018895



(01) 30257415752

Procedimiento Ordinario 390/2013

Demandante/s: FERROVIAL CONSERVACION S.A.

PROCURADOR D./Dña.

Demandado/s: Ayuntamiento de Móstoles

PROCURADOR D./Dña.

SENTENCIA Nº 29/2015

En Madrid, a 27 de enero de 2015.

Vistos por el Ilmo. Sr. don Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma, Magistrado-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 7 de Madrid, los presentes autos de Procedimiento Ordinario nº 390/2013, seguidos a instancia de la mercantil FERROVIAL CONSERVACION, S.A., representada por la Procuradora doña [redacted] contra el AYUNTAMIENTO DE MOSTOLES, representado por la Procuradora doña [redacted], en materia TRIBUTARIA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En fecha 18 de septiembre de 2013 fue repartida a este órgano judicial, procedente del Juzgado Decano, demanda formulada por la Procuradora doña [redacted] en nombre y representación de la entidad mercantil FERROVIAL CONSERVACION, S.A., asistido de la Letrada doña [redacted] contra el Ayuntamiento de Móstoles, la que fue admitida a trámite previas las subsanaciones oportunas, en decreto de fecha 23 de octubre de 2013, reclamándose el expediente administrativo y emplazándose a la Administración demandada.

SEGUNDO.- Con fecha 4 de abril de 2014 se recibió en este Juzgado el correspondiente expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Móstoles, dictándose resolución de 15 de abril de 2014, por la que se acuerda entregar dicho expediente a la parte actora para que formalizase la demanda en el término de veinte días.

TERCERO.- Que con fecha 19 de mayo de 2014 se presentó por el recurrente escrito formalizando la demanda en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes para la defensa de sus intereses, y que damos por reproducidos, solicitó que se dictase sentencia por la que, estimando el presente recurso, declare nulo y no conforme a derecho la resolución dictada por el Ayuntamiento de Madrid.

CUARTO.- Que mediante resolución de fecha 21 de mayo de 2014 se tuvo por formalizada la demanda acordándose que pasasen las actuaciones a la Administración demandada para que contestase a la misma en el plazo de veinte días, lo que hizo por escrito presentado el 26 de junio de 2014, en el que tras alegar los hechos y fundamentos que estimó pertinentes, y que se dan por reproducidos, terminó suplicando que se dictase una sentencia desestimatoria de la demanda y confirmando la resolución recurrida.

QUINTO.- Por resolución de fecha 4 de julio de 2014 se tuvo por contestada la demanda y una vez fijada la cuantía, se acordó el recibimiento del pleito a prueba, declarándose finalizado el mismo en fecha 6 de noviembre de 2014, con el resultado que consta en las actuaciones, abriéndose el periodo de conclusiones, y declarándose el pleito concluso para sentencia en fecha 8 de enero de 2015.

SEXTO.- Que en la tramitación de este procedimiento se han cumplido todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se interpone contra Resolución del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Móstoles (TEAMM), de fecha 7 de marzo de 2013, desestimatoria de la reclamación económica-administrativa interpuesta por la mercantil FERROVIAL CONSERVACION, S.A, contra las resoluciones del Director General de Gestión Tributaria y Recaudación del Ayuntamiento de Móstoles, de fecha 29 de septiembre de 2011 en las que se inadmiten por extemporáneos los recursos de reposición presentados contras las liquidaciones aprobadas y notificadas el 27 de junio de 2008 a la Dirección General de Tráfico del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), por importe de 59.633,5 euros (cuota tributaria 55.396,79 euros; intereses de demora 4.236,71 euros) y de la Tasa por Licencia Urbanística, por importe de 29.071,32 euros (cuota tributaria 27.005,93 euros; intereses de demora 2.065,39 euros), derivadas de las obras de reparación y remodelación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, en Móstoles.

Son hechos relevantes a tener en cuenta en el debate suscitado los siguientes:

- Con fecha 27 de junio de 2008, se notificaron a la Dirección General de Tráfico, dos resoluciones del Director General de Gestión Tributaria y Recaudación del Ayuntamiento de Móstoles, por la que se aprobaron las liquidaciones por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, por importe de 59.633,5 euros y de la Tasa por Licencia Urbanística, por importe de 29.071,32 euros, derivadas de las obras de reparación y remodelación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, en Móstoles.

- Con fecha 4 de agosto por parte de la Dirección General de Tráfico se interpusieron sendos recursos de reposición contra las resoluciones de fecha 27 de junio de 2008, siendo inadmitidos ambos recursos por su extemporaneidad, notificándose estas

resoluciones de fecha 19 de septiembre de 2008 a la Dirección General de Tráfico el 22 de octubre 2008.

- Con fecha 21 de noviembre 2008 por parte de la Dirección General de Tráfico se interpusieron reclamaciones económico-administrativas ante el TEAMM, contra las resoluciones de fecha 19 y 22 de septiembre de 2008, reclamaciones que fueron desestimadas por Resolución del TEAMM de fecha 17 de abril de 2009. No consta que las mismas hayan sido recurridas en vía jurisdiccional, quedando por tanto, consentidas y firmes.

- Con fecha 8 de septiembre 2010, la mercantil FERROVIAL CONSERVACION, S.A presenta ante el Ayuntamiento de Móstoles recurso de reposición contra el traslado efectuado en fecha 12 de agosto 2010 por la Dirección General de Tráfico en cuanto a las anteriores liquidaciones por ICIO y Tasa por Licencia Urbanística, reclamándola por estos conceptos 82.402,72 euros. Con fecha 29 de septiembre de 2011, se dictan por el Director General de Gestión Tributaria y Recaudación del Ayuntamiento de Móstoles, resoluciones por las que se inadmitían por extemporáneos dichos cursos de reposición.

- Con fecha 11 noviembre 2011 FERROVIAL CONSERVACION, S.A, interpone reclamación-administrativa ante el TEAMM, contra las citadas resoluciones de fecha 29 de septiembre de 2011, solicitando la anulación de la resolución dirigida a la Dirección General de Tráfico aprobatoria de las liquidaciones citadas, así como la devolución de lo ingresado indebidamente por la Dirección General de Tráfico.

- Con fecha 7 de marzo de 2013, el TEAMM desestima la reclamación económica- administrativa interpuesta por la mercantil FERROVIAL CONSERVACION, S.A, contra las Resoluciones fecha 29 de septiembre de 2011, confirmando la extemporaneidad de los recursos de reposición formulados contra el traslado efectuado en fecha 12 de agosto 2010 por la Dirección General de Tráfico, en cuanto a las anteriores liquidaciones por ICIO y Tasa por Licencia Urbanística, reclamándola por estos conceptos 82.402,72 euros. Con fecha 29 de septiembre de 2011, que fueron notificadas a la citada Dirección General en fecha 27 de junio de 2008

Se pretende en el presente recurso, con carácter principal, se considere de FERROVIAL CONSERVACION, S.A, como sujeto pasivo u obligado tributario principal y sustituto del contribuyente, toda vez que dicha circunstancia no se le puso en antecedentes, debiendo dejarse sin efecto la inadmisión por extemporáneo del recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra las liquidaciones del ICIO y Tasa por Licencia Urbanística notificadas a la Dirección General de Tráfico en fecha 27 de junio de 2008, ya que tuvo conocimiento de las mismas con fecha 12 de agosto 2010, cuando la Dirección General de Tráfico le traslada la resolución por ella dictada el 5 de agosto de 2010, reclamándole el pago de las liquidaciones aquí controvertidas y que fueron abonadas en su momento por la Dirección General de Tráfico. Asimismo interesa la determinación de unas nuevas bases imponibles y cuotas del ICIO y la Tasa por Licencia Urbanística, así como diversos conceptos especificados en el suplico de su demanda.

Por su parte la Administración demandada, se opone a las pretensiones deducidas de contrario, sosteniendo, con carácter principal, la correcta declaración de inadmisibilidad por extemporaneidad de los recursos de reposición presentados en fecha 8 de septiembre 2010 contra las liquidaciones aprobadas y notificadas el 27 de junio de 2008 a la Dirección General de Tráfico del Impuesto, toda vez que las mismas quedaron consentidas y firmes por parte de la Dirección General de Tráfico.

SEGUNDO.- Resulta preciso, con carácter principal, resolver acerca de la extemporaneidad de los recursos de reposición presentados por la aquí actora contra en fecha 8 de septiembre de 2010 contra las liquidaciones aprobadas y notificadas el 27 de junio de 2008 a la Dirección General de Tráfico del ICIO, por importe de 59.633,5 euros y de la Tasa por Licencia Urbanística, por importe de 29.071,32 euros, derivadas de las obras de reparación y remodelación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, en Móstoles. Dicha extemporaneidad fue confirmada en vía económico-administrativa por el TEAMM, al considerar, por un lado, que carece de competencia el Ayuntamiento de Móstoles para resolver una impugnación dirigida, como pretende la actora, contra una Resolución de la Dirección General de Tráfico, por la que se reclama a FERROVIAL CONSERVACION, S.A, lo pagado en relación con las liquidaciones reseñadas, y en segundo término, por afirmar que el plazo para interponer los recursos de reposición contra las citadas liquidaciones no queda reabierto cuando la aquí actora tiene conocimiento, a través de la reclamación de la Dirección General de Tráfico, de la existencia de las liquidaciones, por cuanto las mismas devinieron firmes y consentidas por parte de la Dirección General de Tráfico, cuando no acudió a la vía contencioso-administrativa a fin de impugnar la Resolución del TEAMM de 17 de abril de 2009, que confirmó las liquidaciones.

Pues bien, como acertadamente recoge la Resolución del TEAMM aquí combatida, la solución a esta primera y principal cuestión, pues de su respuesta dependerá que entremos a resolver las cuestiones de fondo suscitadas en la demanda, nos la va a brindar la doctrina contenida en la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de fecha 10 de noviembre de 2005 (recurso de casación para la unificación de doctrina núm.9131/1998), en el que en un supuesto cuyo objeto viene a coincidir con el aquí suscitado nos viene a decir, en sus Fundamentos de Derecho Segundo y Cuarto, lo siguiente:

SEGUNDO.- La recurrente en casación, frente a la doctrina expuesta, señala como procedente la doctrina que sostiene la sentencia núm. 198/96, de 14 de marzo, dictada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso Contencioso-Administrativo núm. 665/94 interpuesto, en su día, por la propia recurrente, «Ferrovial, SA».

En ella se considera que, conforme al artículo 102 LHL, son sujetos pasivos del impuesto, a título de contribuyente, las personas físicas o jurídicas propietarias de los inmuebles sobre los que se realicen las construcciones, siempre que sean dueños de las obras; y tienen la consideración de sujetos sustitutos del contribuyente quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las obras, si no fueran los propios contribuyentes. De tal previsión la Sala extraía la consecuencia de que la norma identifica como sustituto al contratista. y «por lo demás quien realiza la construcción es algo que el Ayuntamiento

puede conocer fácilmente. Todo ello significa en nuestro caso que la notificación había de hacerse a dicho sustituto y que precisamente, el tardío conocimiento que éste tuvo de la liquidación (muchos meses después de hecha la Instituto) abría el plazo para interponer el recurso de reposición que efectivamente interpuso y que, por ende, hemos de considerar no extemporáneo sino admisible».

(...)

CUARTO.- (...) En concreto, en relación con la temporaneidad del recurso de reposición ante el Ayuntamiento, la sentencia recurrida considera que, en el momento que procedía, sólo tenía obligación de notificar la liquidación provisional a quien ostentaba la condición de sujeto pasivo, la Administración Autónoma de la Región de Murcia, y no a quien en ese momento era todavía ajeno a la obra, Ferrovial, SA, de manera que rechaza la pretensión de la parte demandante que sostenía la posibilidad de impugnar dicha liquidación provisional a partir del momento que la conoce, aunque el conocimiento se haya producido después de que la hubiera consentido la Administración Regional. Por el contrario, la sentencia de contraste considera que Ferrovial, SA, conforme al artículo 102 LHL, en su condición de «realizador de las construcciones», era sujeto pasivo, a título de sustituto del contribuyente, condición que podía ser conocida fácilmente por el Ayuntamiento, y por tanto, «la notificación había de hacerse a dicho sustituto y que realmente, el tardío conocimiento que tuvo de la liquidación (muchos meses después de hecha la Instituto) abría el plazo para interponer el recurso de reposición...».

Puesto de relieve el diferente criterio de una y otra sentencia, debemos pronunciarnos sobre cuál de ellos se ajusta al ordenamiento jurídico, analizando una doble cuestión implícita para resolver sobre la temporaneidad del recurso de reposición: de una parte, si resulta obligada la notificación de la liquidación provisional en el ICIO al sustituto del contribuyente, y, en el supuesto que se resuelve, si en el momento de dicha liquidación Ferrovial, SA era realmente sustituto del contribuyente.

a) La diferencia entre el «contribuyente» y el «sustituto del contribuyente» en el ICIO quedó específicamente establecida en nuestras sentencias de 18 de diciembre de 1999 y 19 de septiembre de 2002.

Como en ellas se dice el art. 102.2 de la Ley de Haciendas Locales, invocado por el recurrente, otorga la condición de sustituto, en el impuesto que nos ocupa, a quien haya solicitado la licencia de obras o a quien realice la construcción, instalación u obra de que se trate.-

«Como hemos tenido ocasión de explicar en nuestra sentencia de 24 de julio de 1999, a tenor de lo establecido en el art. 32 de la Ley General Tributaria, son tres las notas que definen o caracterizan la figura del sustituto del contribuyente: en primer lugar, la de que queda vinculado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales en que el tributo consiste, con lo que se cumple en él el rasgo que caracteriza a todo sujeto pasivo según el art. 30 de la propia norma; en segundo término, la de que el sustituto se coloca en lugar del contribuyente, hasta el punto de desplazar a éste de la relación

tributaria y ocupar su lugar, quedando, en consecuencia, como único sujeto vinculado ante la Hacienda Pública y como único obligado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria; y, en tercer lugar, la de que esta sustitución requiere, como en realidad la determinación de todo sujeto pasivo, de una específica previsión legal –"por imposición de la Ley", reza el precepto que lo define–, de tal suerte que ni la Administración ni los particulares pueden alterar su posición legalmente prevista y de tal suerte, también, que esta figura se produce como efecto de determinados hechos a los que la Ley asocia la consecuencia de la sustitución. Por esto mismo, es perfectamente factible que, al lado del hecho imponible del tributo, del que surge la obligación tributaria a cargo de quien lo realiza, pueda hablarse de un presupuesto de hecho de la sustitución, distinto de aquel –del hecho imponible, se entiende– aunque suela guardar relación».

«El examen de los diferentes impuestos revela que hay casos en que el sustituto no desplaza al contribuyente de la relación tributaria –v. gr., en el impuesto sobre la renta– sino que éste continúa vinculado a la Administración (presentación de autoliquidaciones y, en su caso, ingreso del importe correspondiente de la obligación tributaria). En cambio, en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, hay, por imposición legal, desplazamiento del contribuyente –el propietario del inmueble o el dueño de la obra, según el art. 102.1 de la Ley de Haciendas Locales–, estableciéndose una única relación tributaria entre la Administración y el peticionario de la licencia o el constructor de la obra –art. 102.2 de la citada Ley–, pero ello es consecuencia, no de que contribuyente y sustituto lleven a cabo presupuestos de hecho –el primero el del tributo y el segundo el de la sustitución– diferentes, sino de la ejecución por los dos del mismo hecho impositivo definido en el art. 101 de la propia norma, esto es, la realización de cualquier construcción, instalación u obra en el término municipal para el que se exija licencia urbanística, háyase o no obtenido ésta. Es quizá por ello, sin que la Sala, obviamente, pueda anticipar ningún criterio sobre el tema, por lo que no regula la Ley ni la repercusión de la carga tributaria soportada por el sustituto sobre el contribuyente –titular, sin embargo, de la capacidad económica justificativa de la imposición– ni ningún otro procedimiento para que lleguen a éste último las consecuencias del gravamen, pudiendo quedar, por tanto, la cuestión sometida, en principio, y en su caso, a los pactos y relaciones entre los interesados». Si bien, en la actualidad, sí dispone el artículo 101.2, in fine, del Texto Refundido de la Ley Regaladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que «el sustituto podrá exigir del contribuyente el importe de la cuota tributaria satisfecha».

La consecuencia obligada es, por tanto, la necesidad de notificar la liquidación provisional, en el ICIO, a quien ostente la condición de sustituto del contribuyente en el momento de la efectuarse la liquidación provisional del impuesto.

b) El artículo 102.2 LHL, como se ha dicho, otorgaba la condición de sustituto del contribuyente a quienes solicitasen las correspondientes licencias o realizasen las construcciones, instalaciones u obras, si no fueran los propios contribuyentes.

Ahora bien, en el supuesto contemplado la sentencia de instancia que se recurre no parece considerar que sea Ferrovial, SA, adjudicataria del contrato para la realización de

las obras, quien solicita la correspondiente licencia. Por el contrario, señala que la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento demandado, Ayuntamiento de Molina de Segura, concede la licencia de obras a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, quien debe entenderse que efectuó la correspondiente solicitud y ostentaba la condición de dueño de la obra.

Por consiguiente, en el momento de la liquidación provisional del ICIO, 13 de diciembre de 1994, no cabía considerar la presencia de un sustituto del contribuyente porque no existía un solicitante de la licencia, contratista o encargado de realizar las obras o construcciones distinto del dueño de la obra y menos aún que en dicha fecha ostentase la referida condición Ferrovial, SA que sólo resulta adjudicataria del contrato el 7 de junio de 1995.

Dicho en otros términos, la presencia del sustituto del contribuyente no es imprescindible; por el contrario, no existe cuando la solicitud de la licencia se realiza por el dueño de la obra o contribuyente. Supuesto en el que es éste el destinatario de la notificación de la liquidación provisional que se practica, como disponía el artículo 104.1 LHL, y, sin perjuicio, claro está, de la liquidación definitiva, a que se refiere el apartado 2 del mencionado artículo, y cuya notificación habría de efectuarse, en su caso, al sustituto del contribuyente de existir en ese momento.

Esta es la tesis que subyace en la sentencia recurrida que es compartida por esta Sala. Y en su favor abundan, además, otras dos consideraciones: de una parte, la incertidumbre que supone admitir como válido un momento impreciso de conocimiento de la liquidación provisional, al margen de una notificación formal, por quien no era sustituto cuando aquella se gira ni podía ser conocido por la Administración; y, de otra, admitir la posibilidad de una impugnación frente a un acto consentido por quien era sujeto pasivo principal y sobre el que pesa, en definitiva, la correspondiente cuota tributaria que se satisfaga, según resulta actualmente de la propia previsión legal expresa (Cfr. art. 101.2 del Texto Refundido LHL)."

Doctrina que aplicada al supuesto que aquí nos ocupa, nos lleva a concluir la extemporaneidad de los recursos de reposición presentados por la aquí actora en fecha 8 de septiembre de 2010 contra las liquidaciones aprobadas y notificadas el 27 de junio de 2008 a la Dirección General de Tráfico del ICIO, por importe de 59.633,5 euros y de la Tasa por Licencia Urbanística, por importe de 29.071,32 euros, derivadas de las obras de reparación y remodelación de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid, en Móstoles, toda vez que admitir como fecha hábil de presentación la pretendida por la actora, el 8 de septiembre 2010, a raíz de la reclamación notificada a la actora por parte de la Dirección General de Tráfico en fecha 12 de agosto de 2010, a fin de que por parte de FERROVIAL CONSERVACION, S.A se le abonen las liquidaciones controvertidas, nos sitúa, por un lado, en una situación de incertidumbre que supone admitir como válido un momento impreciso de conocimiento de la liquidación, al margen de una notificación formal, por quien no era sustituto cuando aquella se gira ni podía ser conocido por el Ayuntamiento de Móstoles, y por otro, de admitir la posibilidad de una impugnación frente a un acto consentido por quien era sujeto pasivo principal, a la sazón la Dirección General de Tráfico,

y sobre el que pesa, en definitiva, la correspondiente cuota tributaria que se satisfaga, según resulta actualmente de la propia previsión legal expresa.

En consecuencia, debemos apreciar la actuación correcta del Ayuntamiento de Móstoles al notificar a la Dirección General de Tráfico, dueña de la obra y solicitante de la licencia de obras, concedida el 4 de mayo de 2004, las liquidaciones por ICIO y Tasa por Licencia Urbanística devengadas, que quedaron consentidas y firmes por la propia Dirección General de Tráfico al no acudir a la vía contencioso-administrativa a fin de impugnar la Resolución del TEAMM de 17 de abril de 2009, que confirmó las liquidaciones a ella giradas, siendo así que hay que reputar el posterior recurso de reposición de la contratista FERROVIAL CONSERVACION, S.A, como extemporáneo al haberse formulado superado el plazo legal de un mes para la interposición de tal recurso; y es precisamente esto lo que realizó el acto administrativo impugnado en este vía judicial, confirmar la inadmisibilidad por extemporaneidad de tal recurso, actuación administrativa que, por ello, debe reputarse ajustado a derecho.

Razones las anteriores que nos han de llevar a desestimar el presente recurso contencioso-administrativo.

CUARTO.- La reforma operada por el artículo 3.11 de la Ley 37/2011 de 10 de octubre, traerá la obligada consecuencia la imposición de las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones.

QUINTO.- De conformidad con el art. 81 de la LJCA, contra esta sentencia cabe interponer recurso de apelación.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

Que debo **DESESTIMAR Y DESESTIMO** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procurador^a _____, en nombre y representación de la mercantil " FERROVIAL CONSERVACION, S.A." contra las resoluciones expresadas en el Fundamento de Derecho Primero de la presente Sentencia, al considerar que las mismas son ajustadas a Derecho.

Condenar en costas a la parte demandante conforme al artículo 3.11 de la Ley 37/2011 de 10 de octubre.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma **cabe interponer RECURSO DE APELACIÓN** en los **QUINCE DÍAS** siguientes al de su notificación(artículo 85 de la L.R.J.C.A.), mediante escrito razonado que deberá contener las alegaciones en que se fundamente el recurso, previa la constitución de

un depósito, por importe de **50 euros**, cuantía que se señala en la Disposición Adicional Decimoquinta de la L.O.P.J., conforme a la redacción introducida por la L.O. 1/09, de 3 de Noviembre, que deberá consignarse en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este Juzgado en la Entidad Banco Español de Crédito, S.A. (Banesto), con domicilio en la Gran Vía Nº 29 (28013 Madrid) en la cuenta expediente nº **2790 0000 22 0000 00**, correspondiendo los dos últimos dígitos, al año del procedimiento y los cuatro anteriores al número del mismo. **No se admitirá a trámite ningún recurso cuyo depósito no esté constituido.**

Así por esta mi sentencia, de la que se unirá certificación a los autos de su razón, definitivamente juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- La anterior resolución ha sido dada y publicada por el Sr. Magistrado que la suscribe el mismo día de su fecha, de lo que yo, el Secretario Judicial, doy fe.